

# 갈팡질팡 국토균형개발정책

김 형 국\*

## 〈目 次〉

- |                      |                              |
|----------------------|------------------------------|
| I. 논의 방식에 대하여        | IV. 코드성 정책입안                 |
| II. 허물 투성이 ‘행복도시’    | V. 경계대상, 장소지목적 개발정책          |
| III. ‘얼치기’ 국토균형론의 난무 | VI. 정치 실패를 낳을 “줄속과 편법”의 정책방식 |

## I. 논의 방식에 대하여

참여정부가 국토균형발전을 최우선 국정과제로 삼고 총력을 기울이고 있음은 세상이 아는 일이다. 수도권 억제와 동시에 지방의 발전을 부추기려는 일석이조(一石二鳥)식 복안에 따라 신행정수도 건설을 핵심 정책과제로 삼았다.

그런데 “신행정수도의 건설을 위한 특별조치법”(2004. 1. 16. 법률 제7062호; 이하 ‘신행정수도법’)이 그만 위헌 판결을 받고 말았다. 그럼에도 불구하고 거기에 매달렸던 참여정부의 고집은 흔들리지 않았다. 위헌 판결(2004. 10. 21)이 있는 지 채 반년도 안 된 시점에서 “신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법”(2005. 3. 18, 법률 7391호; 이하 ‘행복법’)을 만들어 본격 추진에 나섰다.

이런 상황이라면 신행정수도에 이어 행정중심복합도시(이하 ‘행복도시’)를 추진하는 과정은 국토균형개발정책에 대한 참여정부의 각종 발상법을 파악할 수 있는 좋은 준거가 되고도 남는다. 이 글은 바로 발상법에 담긴 문제점을 살펴보려는 것이다.

참여정부의 발상법을 살펴보자면 무엇보다 노무현 대통령의 발언을 살피는 것이 지름길이다. 여기엔 해양수산부(이하 ‘해양부’)<sup>1)</sup> 장관 시절의 발언도 빠질 수 없다. 이 논의와 관련한 대표적인 발언 두 경우를 정리하면 다음과 같다(번호를 매겨 발언을 나눈 것은 논의 편의를 위한 필자 임의의 것이다).

\* 서울대 교수, 지역개발 전공

1) 부산지역 민심은 해양수산부가 생기고부터 줄곧 이 나라 제일의 국제무역항이 있는 현장으로 옮겨 자리잡아야 한다고 주창해왔다. 해양부는 문민정부시절에 만들어졌다. 멀치잡이 가업(家業)을 오래 지켜보았던 김영삼 대통령의 개인적 인연이 정치적 지지기반의 오랜 숙원과 맞물리면서 태어난 것. 민원 하나의 결실은 또 다른 민원의 계기로 이어지는 법이다. 고향출신이 ‘국민의 정부’ 장관이 되자 해양부가 부산으로 마땅히 옮겨와야 한다는 민원이 다시 기승을 부렸다. 부릴 만도 했다. 정치적 야망이

하나는 해양부 장관 시절의 발언(『연합뉴스』, 2000년 9월 8일)이다.

① “취임후 30일만에 39차례 출장을 했는데 그중 3분의 2가 국회, 정당, 국무회의, 청와대 등과 관련된” 만큼 “해양부가 부산으로 옮긴다면 서울에 따로 사무소를 뒤편하고 장관은 거의 서울에 있어야 할 것”이라 했다.

② “개별 관청 하나를 이전한다고 해결될 문제가 아니라 국가통치권 차원에서 전국민의 합의로 해결할 문제다”.

또 하나는 신행정수도 정책의 작금(昨今)에 대한 소회를 피력하려고 공무원에게 인터넷으로 보낸 편지다(2005년 3월 22일). 별정직이지만 역시 공무원이기에 국립대학에 있는 사람들도 두루 받아 보았다. 제목은 “행정수도 건설을 결심하게 된 사연”이었다.

① “후보시절, 그리고 당선자 시절, 행정수도 이전과 관련한 국민투표를 하겠다고 약속했습니다. 그런데 2003년에는 다른 사안으로 국민투표문제가 큰 시비거리가 되어 있어 이야기를 꺼낼 형편이 아니었습니다. 연말에는 국회에서 여야 합의로 법이 통과되었으니 국민투표를 붙이자 할 일도 없어져 버렸습니다.”

② “정부로서는 수십 번의 토론회와 공청회를 열었으나 여야간 큰 충돌이 없었기 때문에 언론의 주목을 받지 못했고 따라서 토론과 설득이 부족한 결과로 비춰지게 되었습니다.”

③ “나는 박정희 전 대통령의 독재를 지지하지는 않지만 그 분이 행정수도 이전을 시도한 것은 사리사욕이 아니라 국가의 장래에 대한 지도자로서의 안목을 가지고 한 것이라는 믿음을 가지고 있습니다.”

## Ⅱ. 허물 투성이 ‘행복도시’

“같은 허물을 두 번 되풀이하지 않는”(不二過) 사람은 성인의 반열에 들만하다는 것은 공자 말씀이다. 이 도덕기준은 나라 경영의 수준을 따지는데도 참고할만하다. 도덕성 진작과 함께 개혁의 선풍을 불러 일으키겠다고 철석같이 약속한 참여정부가 아니었던가.

그런데 참여정부의 국토균형개발정책은 같은 허물을 되풀이하는 막무가내다. 신행정수도법이 위헌 판결을 받기 무섭게 화장을 조금 고쳐 거의 같은 얼굴로, 아니 거의 같은 내용으로 수도의 정체성에 흠집 내기를 계속하고 있다.

행복법 제정이 바로 그것. 이 법의 골자는 작년 10월 현재 판결에서 수도란 무엇보다 대통령의 소재가 핵심의 하나라는 지적에 빗겨가고자 대통령부 그리고 중앙정부 18개부 가운데 6개 부는 서울에 남겨두고 나머지 12부·4처·2청을 국무총리실과 함께 ‘행복도시’로 이전한다는 내용이다.

대통령제 아래서 대통령의 권한은 한마디로 막강하다. 그만큼 대통령부와 중앙부처의 긴밀한

업무연계는 국무회의 개최에서 보듯이 면접접촉이 그 핵심이요 요체다. 이 점은 한때 해양부장관을 지낸 적 있는 노 대통령이 누구보다 통감(痛感)한 바다.

2000년 9월에 부산으로 출장간 자리에서 현지 유지들로부터 해양부의 부산 이전을 건의 받자 노무현 당시 장관은 이렇게 반응한다. “취임후 30일만에 39차례 출장을 했는데 그중 3분의 2가 국회, 정당, 국무회의, 청와대 등과 관련된” 만큼 “해양부가 부산으로 옮긴다면 서울에 따로 사무소를 뒀야하고 장관은 거의 서울에 있어야 할 것”이라 했다. 이 말 가운데 ‘3분의 2’가 시사하는 바 크다.

‘3분의 2’는 빠있는 말이다. 삼분의 이는 통계의 수치이자 그 이상으로 뜻의 말이다. 숫자 1(일), 2(이), 3(삼)을 낱말로 옮기면 단수(單數), 양수(兩數), 복수(複數)가 된다. 수의 동서고금 문화사에 따르면 3의 복수는 ‘많다’는 뜻이고, 밤낮·좌우·주객(主客)·하늘과 땅·남녀 등의 낱말에서 짐작할 수 있듯이 2의 양수는 ‘망라적’이란 뜻이다. 따라서 3분의 2는 “많은 것 가운데 모두 망라한 것”을 지칭하고, 말로 풀어 적으면 ‘절대 다수’ 또는 ‘압도적’이란 뜻이다.<sup>2)</sup>

행복도시가 신행정수도와 닮은꼴임은 정부부처 18개 부 가운데 그 삼분의 이인 12개 부가 옮긴다는 점이 말해준다. 중앙정부부처 ‘절대 다수’가 옮긴다면 위헌판결을 받은 신행정수도와 내용상 거의 다를 바 없는데도 도덕성의 화신이어야 할 정부가 교묘한 술수로 꾸미려는 것이 행복도시다. 그래서 “허물을 되풀이하고 있다”는 말이다.

행정 각부는 머리의 대통령을 보좌하는 몸통이다. 아메바도 아닌데, 몸통을 잘라내고도 과연 머리가 작동할 수 있을까.<sup>3)</sup> 행복도시로 옮겨간 정부행정은 청와대와 국회를 오가느라 ‘삼분의 이’ 이상의 시간을 길에서 허비해야 한다. 결국 수도에서 전개되어야 마땅한 중앙행정의 기능성과 통합성에 큰 차질이 발생할 수밖에 없다.

이 차질은 곧바로 나라의 경쟁력 손상으로 이어진다. 손상으로 이어질 개연성은 헌법재판소(이하 ‘헌재’) 판결문(2004 헌마 554등, 2004.10.21)의 수도의 정체성에 관한 상설(詳說), 곧 “정부기능을 수행하는 국가기관들의 활동장소다. 정부는 특히 경제정책을 포함한 대내외의 제반 정책들을 책임 있게 수행함으로써 정치적·행정적으로 국가를 이끌어 나간다. 이와 같은 정부의 기능은 그것이 행사되고 현실화되는 장소에 대하여 수도적인 것의 하나의 계기를 부여한다”에서 암시한 바다.

특히 대내·외 경제정책의 수행을 중요 역할로 꼽았던 헌재의 명시에도 불구하고 참여정부는

2) 카를 매닝거(김광국 옮김), 『수의 문화사: 동서양의 수 언어와 수 상징』, 열린책들, 2005.

3) 대통령부, 국무총리실 그리고 이하 중앙정부부처의 기능적·공간적 근접(propinquity)의 필요성을 인체에 비유하는 시각과 함께 유기체적 비유도 설득력이 있다. 천도반대에 이어 수도분할 반대에 앞장 서온 최상철 교수는 2005년 6월 15일, 행복법의 헌법정신 위배를 청구하는 자리의 기자회견에서 수도분할에 따른 국가사회적 폐해를 벌집에 비유했다. 벌집에서 여왕벌과 일벌을 갈라 놓으면 벌집은 그대로 해체되고 만다는 것이다.

경제부처를 모조리 행복도시로 옮기려 한다. 그렇게 해놓고서 수도권에 민심을 달랠라고 이를 떼면 동북아 금융허브로 만들 참이라 하지만 서울에 자리잡은 국제금융 전문가들이 행복도시 소재 재경부를 찾아가는 불편을 감수할 것인가. 결과적으로 수도의 정체성에 일대 타격이 아닐 수 없다.

아니, 다른 복선이 숨어있지 않은가, 의심된다. 전문가 말에 따르면 옮겨갈 예상 공무원 1만 명 수용에는 15만평 과천 수준이면 뒤집어쓰고도 남는다 했는데도 실행정수도 계획 때 예정했던 2천1백6십만 평을 그대로 수용할 것이라 한다. 나중에 뒤늦게 정부행정의 능률성을 살려야 한다며 제 2청와대 내지 거창한 대통령 집무실을 짓겠다는 저의로도 읽힌다. 이래저래 정부정책에서 기대되는 진실이 절대 함량부족이란 말이다.

### Ⅲ. ‘얼치기’ 국토균형론의 난무

몇 개 부처를 옮길 것인 가로 알가알부하는 사이에 막상 균형개발 실현을 위한 접근방식의 점점이 소홀해진 감도 없지 않다. 이 정부 책사(策士)들은 국토균형발전이 분업, 분산, 분권의 이른바 ‘삼분(三分)’ 실현으로 달성할 수 있다고 철석같이 믿고 있다. 마치 ‘천지인(天地人)’의 삼재(三才)처럼, 3개 단어가 균형을 가져다줄 전능의 해결사라 여긴다.

삼분을 통해 얻고자 하는 ‘균형’이란 말은 정치적 용어로는 간명직절하다. 균형이란 말을 싫어할 사람도 없다.

하지만 정책용어가 되면 사정은 달라진다. 정책을 파악하기 어려운 유동적인 말이 바로 균형이다. 이를테면 행복도시 건설로 수도권과 충청권의 지역격차는 줄어들지 몰라도, 새로 부상한 충청권과 그 바깥 나머지 지역 특히 ‘푸대접’ 전라도나 ‘무대접’ 강원도의 격차 그리고 그에 따른 상대적 박탈감은 더 악화될 것이 아닌가. 그래서 당신 말대로 세상사 뒷전으로 물러나 시골에 묻혀 사는 초부(樵婦)라 자처하는 대하소설 『토지』의 작가 박경리마저 “균형개발한다고 충청도로 옮겼다가 나중에 균형개발이 또 절실하다며 전라도로 다시 수도를 옮길 것인가?”, 일침을 가한다.

균형을 가져다줄 장치로 거명되는 삼분 가운데 분업이란 말은 하나마나한, 진부하기 짝이 없는 용어다. 인류문명이 곧 도시문명임은 모두가 공감하는 바고, 그 도시문명이 역사 이래 한마디로 ‘분업의 문명’이었음은 모두가 아는 바다. “좋은 것, 모두 다한다”는 재벌기업의 내막도 아웃소싱 투성이 아니던가. 그렇게 자명한 말을 들먹이는 것은 시간낭비의 말장난에 지나지 않는다.

유감스럽게도 분산은 반드시 분배를 보장하지 않는다는 사실이다. 오히려 역진효과를 낳기 일쑤다. 행복도시 건설에 소요될 8조원이 넘는 엄청난 국고는 전국 곳곳의 가난한 사람도 능력껏 부담한 돈이다. 그 돈이 균형개발차 낙후지방에 내려가면 그것을 활용해서 이득을 낼 수 있

는 사람은 행복도시 도시경제의 인접효과를 누릴 수 있는 땅 가진 넉넉한 사람들이다. 잘사는 지역 빈자(貧者)의 돈이 못사는 지역 부자의 주머니를 채우곤 했음이 지역균형개발정책의 안타까운 역사가 아니었던가.

국토개발의 궁극적 타겟은 ‘장소의 번영’(places' prosperity)이 아니라 ‘사람의 번영’(people's prosperity)이다. 충청권으로 수도를 옮긴다는 발표가 났을 때 대전 일대 아파트 전세가의 폭등으로 입주자의 원성이 빗발친 것도 분배의 역진효과가 당장 피부에 닿게 나타났기 때문이었다. 그래서 최소 8조 원이 든다는 건설투자비를 지방자치단체별 개발자금으로 나눠주면 오히려 해당 지역의 삶의 질을 확실하게 높일 수 있겠다고 시도 지사들은 장담한다.

‘삼분’ 가운데 가장 말답게 들리는 적실하고 유효한 키워드는 ‘분권’이다. 장소적 결정사항이 지수급수적으로 복잡해지는 시대상황에서 하향적(top-down) 결정방식은 어렵다. 대안은 분권이고 상향적(bottom-up) 결정방식이다.

그렇다면 참여정부가 그 사이 추진해온 분권 정책기조는 얼마나 진척을 보였을까. ‘기대 이하’라는 것이 서울특별시장의 반응이었다. 올 봄에 비로소 광화문 네거리 동서방향의 건널목이 개통되었다. 시장 취임 2년 8개월 만이라 했다. 도로교통은 경찰청 관할이고 그래서 그 상급기관인 행정자치부의 승인을 받아야 했기 때문이다. 도시관리 책임자가 교통통행선을 마음대로 긋지 못하는 딱한 사정이 얼마나 더 오래 가야 한단 말인가.

#### Ⅳ. 코드성 정책입안

노무현 대통령은 신행정수도 건설에 즈음하여 박정희 대통령을 평가한다고 했다. 이 점에서 현재의 위헌 판결 이후에 보여준 충청도민의 반응도 비슷했다. 신행정수도법이 위헌판결을 받았을 때 한나라당은 현지에서 물매를 맞았다. “한나라당, 두고보자”는 식에다 “아버지는 한 다 했는데 딸은 왜 반대인가”의 현수막이 일대 도처에 걸렸다.

3공의 임시행정수도와 참여정부의 신행정수도는 신도시적 성격은 목표 인구 등에서 상당히 비슷하지만, 배경과 추진과정은 완전 판판이다. 무엇보다 3공의 임시행정수도는 대북 국가안보 경계심을 높이는 것이었고, 참여정부의 신행정수도는 국토균형개발을 목적으로 삼았다. 사람에게 “건강이 없으면 세상이 없다”(身外無物)는 말처럼 나라 보전에는 안보가 절체절명의 요구다. 이에 전주어 균형은 항상 성장의 보완가치 내지 그 부차가치로 여겨지는 상대성이 특징이다. 성장이 뒷받침하지 않은 균형은 “가난을 나누어 가질 뿐”(shared poverty)이기 때문이다.

그때 국가안보 강화에 대해서는 이 나라 백성 가운데 아무도 이견이 없었다. 국토개발 전공 자치고 임시행정수도계획에 참여하지 않은 사람이 없었던 것도 그 때문이었다. 반면, 신행정수도의 경우는 목표가치가 상대적인 까닭에 그만큼 찬반 입장이 갈렸다. 전문가들 가운데 정부에 참여하는 사람도 적잖다지만, 비판적 입장의 사람이 압도적으로 많았다. 찬성 쪽 사람은 도시

및 지역 전문가 일색인데 반해, 반대쪽에는 해당 전문가에 더해서 나라를 걱정하는 각계 식자들이 대거 참여했다. 수도의 존재가 단지 국토균형개발의 수단적 존재가 아니라 나라 정체에 관련된 다면적 가치의 결정체이기 때문에 그렇게 다양한 분야 사람의 관심사항이 되고도 남았기 때문이다.

도시의 성격도 판이했다. 임시행정수도는 통일의 그날 또는 평화가 정착하는 그 날까지의 ‘임시’라고 단서를 붙였지만, 신행정수도는 국민적 합의가 이루어지지 않은 연방제 통일방식을 염두에 두고 한반도의 중심이 아니라 남한 땅의 중심으로 천도한다는 식이었다.

이 점과 관련해서 “정부로서는 수십 번의 토론회와 공청회를 열었으나 여·야간 큰 충돌이 없었기 때문에 언론의 주목을 받지 못했고 따라서 토론과 설득이 부족한 결과로 비춰지게 되었다”는 노무현 대통령의 언급은 진실과는 한참 거리가 있다. 여·야간 큰 충돌이 없었던 것은 여야 가릴 것 없이 국가백년대계 보다는 내막적으로 동상이몽이면서 단지 지역 표심을 절대 놓칠 수 없다는 당리당략에 따라 오월동주(吳越同舟)한 것이었다.<sup>4)</sup>

한편 언론에서는 특히 지상 언론에서는 정부의 계획을 재고하라는 제언이 빗발쳤다. 대통령이 ‘싫어하는’ 조·중·동을 위시한 전국 일간지에 위헌 헌재 소송 청구 이후만도 외부인사 칼럼에 정부관계자 중심의 찬성 18인이 18편을 적었는데 반해, 반대 58명이 88편의 글을 기고했다.<sup>5)</sup>

그리고 “토론과 설득이 부족했다는 결과로 비춰지게 되었다”가 아니라 실제로 “토론과 설득이 부족했다”는 뜻이라면 옳은 말이다. 정부와 직간접으로 연계된 토론모임은 하나같이 충청권 신행정수도 건설을 기정 사실화한 채 하위 목표를 갖고 왈부왈부하는 자리이니 비판론자 또는 반대론자들이 참가할 수 있는 틈새가 없었고, 추진위원회가 앞장섰던 시도 순회는 토론 모임이 아닌 홍보대회였다. 거기에 충청도 일대에서 ‘동원된’ 청중이 많았다는 풍문이었다.

토론과 설득의 부족으로 말하자면 ‘행복법’ 제정 과정도 그 단적인 보기다. 일찍이 실학자 박지원(朴趾源, 1737-1805)은 “참되고 바른 견해는 진실로 옳다하고 그러다 하는 그 가운데에 있다” 했는데, 정부여당 어느 누가 신행정건설법 위헌판결을 청구한 반대론자와 열린 토론을 가진 적이나 있는가. 신행정수도법과 판박이인 법을 만들면서 고작 법무부 측에다 위헌요소를 식별해달라는 요청이 고작이었다.

4) 찬성투표를 주도한 당시 한나라당 대표의 후일담이다. “내심은 반대이지만 다가올 총선 그리고 다음 대선에 대비해서 충청도 표를 의식하지 않을 수 없었다. 법안이 만들어졌지만, 그 추진 행보에 진전이 없는 일본처럼, 예산배정 등에서 견제한다면 얼마든지 무력화시킬 수 있다고 보았다.”

5) 김형국, “천도반대운동의 체형적 전말”(김형국·최상철 편, 『천도반대운동의 사회학』, 나남, 2004, pp.11-43).

## 5. 경계대상, 장소지목적 개발정책

“나는 박정희 전 대통령의 독재를 지지하지는 않지만 그 분이 행정수도 이전을 시도한 것은 사리사욕이 아니라 국가의 장래에 대한 지도자로서의 안목을 가지고 한 것이라는 믿음을 가지고 있습니다.” 이 말에 비친 것처럼 노무현 대통령의 실행정수도 추진도 그 구상단계에서 국가 백년대계를 위한 포석이었다는 소회는 역면 그대로 믿고 싶다.

이 소회는 이전에 해양부 장관 시절에 피력했던 소신(“개별 관청 하나를 이전한다고 해결될 문제가 아니라 국가통치권 차원에서 전 국민의 합의로 해결할 문제”)과도 일관된다. 이 소신의 연장으로 대통령에 당선되면 “수도권 비대를 막는데 전력투구하고, 필요하다면 수도 이전도 진지하게 검토하겠다”는 수준의 공약에 그쳤다면, 이 공약은 국민의 진지한 관심을 끌면서 장차 실현성 있는 공론(公論)으로 발전할 수 있었을 것이다.

초심(初心)이 의혹의 눈길을 받게된 것은 “충청도로 수도를 옮기겠다”고 이전 예정지를 미리 못 박으면서다. 결과적으로 매우 성공한 선거정치적 발언이었다. 충청도 표가 문민정부이래 정권창출의 결정투표였음을 알아채고 그걸 자신의 입신에 적절히 대입(代入)했기 때문이다.

그러나 선거정치적 성공이 정책적 성공을 보장하지는 않는다. 우선 뜨거운 관심이 되어 마땅한 수도 이전이란 국가대사가 다른 지역에서는 “우리와는 상관없다”는 식의 냉담한 반응을 얻고 말았고, 한편 충청도 땅에서는 당장 예정지 안팎의 부동산투기를 확산시키는 파장이 되고 말았기 때문이다.

말 그대로 박대통령을 존경하는 대목이 있었다면 통치방식 내지 정치기술의 좋은 점을 배워야 했다. 3공의 임시행정수도계획은 그 작업이 철저하게 베일에 가려졌고, 당연히 예정 입지는 극비사항이었다. 그래서 ‘백지(白紙)계획’이란 기상천외의 말도 나왔다. 장소를 밝히지 않은 채 임시행정수도의 열개만 정리했다해서 백지계획이었다.

국토전체의 합리적 운용이란 대의(大義)의 필요성은 모두가 수긍하지만 그 실현을 위해 정부 투자를 집중하겠다는 장소를 발표하고 나면 그때부터 여지없이 국토개발정책은 부동산 투기, 지역이기주의 극성화 같은 난관에 봉착하고 만다. 개발연대에 전 세계적 주목을 받았던 성장거점정책(growth center)이 대표적 사례다. 나라마다 안고 있는 낙후지역을 효율적으로 개발하자면 그 지역 내에 짝수가 있는 한정된 수의 도시를 선정해서 집중 육성해야한다는 성장거점 정책은 선후진국을 막론하고 금과옥조라 비책이라 여겨졌다.

정작 성장거점정책의 성공 사례는 아주 드물다. 무엇보다 성장거점으로 뽑히지 못한 나머지 많은 도시의 반발이 심각했기 때문이다. 결국 정부마다 성장거점 도시의 숫자 늘리기로 대응하고 만다. 마침내 아무 도시도 실질적인 수준의 우선투자를 받지 못했고, 그 결과 투자효과는 하나같이 맹물처럼 흐지부지되고 말았다.

이 경험은 개발투자의 장소적 분배가 참 어렵다는 말이기도 하다. 행복법에서 균형개발 차원에서 병행하겠다는 177개 공공기관의 지방이전도 꼭 같은 난관에 봉착할 것이다. 그 사이 이전 지역의 발표가 계속 미루어지고 있음은 그 때문이다.

대전 및 충남을 제외한 지역으로 공공기관을 이전한다는 방침은 기관들의 지역적 배분 또는 분배인데, 대소 세상에 분배처럼 어려운 것도 없다. 집집마다 유산 분배를 놓고 골육상쟁이라고 형제끼리 다투거나 마음 상하기 일쑤인데, 이 점은 사회도 마찬가지다. 강제 이전으로 해당 기관 구성원들의 강력 반발은 말할 것 없고, 지역별로도 원하는 공공기관을 이전 받지 못해, 아니면 “남의 떡이 더 크게 보인다”고 다른 지역보다 덜 받았다는 상대적 박탈감 때문에 거의 전 지역에서 불만을 살 것이다.<sup>6)</sup> 정치적으로 현 정권의 자충수(自充手)가 되고도 남을 반발의 폭풍이 예고되어 있다.

## Ⅶ. 정치 실패를 낳을 “줄속과 편법”의 정책방식

수도의 입지가 영구불변이 아님은 이 분야 식자들이 익히 아는 바다. 하지만 국가정체성의 핵심요소인 까닭에 그 이전은 진짜 열린 마음으로 법 정신에 따라 전국민의 적극적 참여로 실행해야 함은 대명천지 세상의 상식이다. 중대 국가현안이기에 때문에 국민투표를 실시하겠다고 후보시절에 그리고 당선이후에 공개적으로 천명했던 것은 지극히 당연한 발언이었다.

그런데 왜 약속한 국민투표를 시행하지 않았을까. 2005년 3월에 행복법을 공포한 직후 공무원에게 보낸 편지에서 가까스로 그 배경을 말하고 있다. “후보시절, 그리고 당선자 시절, 행정수도 이전과 관련한 국민투표를 하겠다고 약속했습니다. 그런데 2003년에는 다른 사안으로 국민투표문제가 큰 시비거리가 되어 있어 이야기를 꺼낼 형편이 아니었습니다.”

‘큰 시비거리’란 취임하고 얼마 뒤 정치적 입지가 흔들리자 대통령은 곧잘 신임을 묻는 국민투표를 염두에 둔 발언을 했다. “대통령 못해 먹겠다”는 차마 입에 담기 어려운 발언과 함께 국회를 건너뛰어 국민들에게 직접 신임을 묻겠다는, 다분히 상케를 벗어난 발상이었다. 그때 언론은 “국민투표를 실시하겠다는 의중”이라 관측했다.

하지만 우리의 정치지각 변동은 2004년 4월 총선에서 국회 발의의 탄핵소추안에 대한 현재의 판결을 기다리던 노 대통령에게 여대야소(與大野小)의 정치적 발판을 안겨다 주었다. 뒤이어 탄핵소추안이 동년 5월 14일에 현재에서 기각되었다. 때문에 권력기반은 한결 탄탄해졌다. 그렇다면 그 사이 찬반 논란이 많았고 게다가 7월에 실행정수도법에 대한 위헌 청구가 제기된 마

6) 기왕에 감내하고 있던 차이가 정책적으로 확산되면 열세(劣勢) 지역에는 좌절감이 증폭된다는 것이 발전의 심리학이다(A. Hirschman, “The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol.37, No.4, pp.544-62). “차이는 인정한다. 그러나 차별은 용납할 수 없다”는 이 시대의 우리 정서가 바로 그걸 말해준다.



당이면 그 실시를 약속한 국민투표에 부칠 만도 했지 않았을까.<sup>7)</sup>

하지만 탄핵 위기를 이겨낼 수 있을 정도의 지지는 받았지만<sup>8)</sup> 실행정수도에 대해서는 국민여론이 받쳐주지 않았다. 이 점을 간파하자<sup>9)</sup> 국민투표는 없던 것으로 치부하고 만다. 대신, 특유의 독심인지 오기인지를 발동하여 “정권의 명운(命運), 진퇴를 걸고 반드시 성사시켜야 한다”는 특단의 의지를 국무회의 석상(2004년 6월 16일)에서 피력했다.

그런 사이에 현재는 10월에 위헌 판결을 내렸다. “정권의 진퇴를 걸고”라 강변했던 것이 언제인가 싶게 진퇴에 대해선 일체 말이 없었고, 오히려 보란듯이 행복법 제정을 통해 그 현안을 원점으로 되돌려 놓았다.

“그 때 그 때, 달라요”라는 말인데 코메디이면 웃어 넘길 일이지만, 사려 깊으면서도 결연한 결단이 아닌 독심이나 오기는 백성을 피곤하게 만들고 국기를 흔들 뿐이다. 일체의 잔혹한 고문을 받아 앓은뱅이가 되었던 독립운동가 김창숙(金昌淑, 1879-1962)은 이승만 정부시절에도 옥고를 치른 ‘겁 없는 사람’이었다. 그런 그도 “한 사람이 한 번 성내고 호령하면, 만 백성이 온통 녀를 잃는다. 한 사람이 천하를 바꾼다 해도, 뉘 감히 나서서 바른 말 하리”라며<sup>10)</sup> 막강한 대통령의 권력에 경계를 감추지 못했다.

노대통령의 ‘배타적 리더십 스타일’에<sup>11)</sup> 대해 누가 감히 말하고 있는가. “곧게 뻗은 나무는 그 그림자가 곧지 않을까 걱정하지 않는다”는 명구(名句)의 반대 명제로 배타적 리더십 아래서 취해지는 국정 분야의 산적 현안에 대한 대응과 처방은 “이념적 원칙을 결여하고, 이론적으로 근거가 박약하며, 일관성도 부족하다는 것이며 결론적으로 아마추어적인 대응”으로<sup>12)</sup> 시종하고 있다.

정책은 결과로도 말한다 했다. 부동산가격 폭등, 중구난방식 대소 지역개발정책의 폐해는 바로 이 시점의 우리 일상이 되고 말았다. 행담도 사태에 대해 “편법과 졸속이 가져다준 사건”이라는 감사원의 지적이 압축적이다. 한마디로 “집안 망치는 반(半)풍수 노름”이고 “아둔한 사람이 부지런을 떨다보니 일만 저지르는” 꼴이다.

7) ‘실행정수도건설추진위원회’ 김안제(金安濟) 초대 민간위원장도 “국민투표를 부쳤어야 할 사항이다”고 말하곤 했다.

8) 이 지지 역시 집권층의 프리미엄으로 KBS같은 방송기관의 일방적 대통령 편들기가 작용했음은 뒤늦게 방송국과 한 통속 조직이 인정했다. 곧 “KBS 경영평가단 2004 보고서”에서 “방송은 중립적인 입장에서 양립되는 의견을 같은 비율로 던져주고 시청자가 평가하도록 하는 것이 바람직하다고 탄핵보도에 대한 입장을 밝혔다”(『동아일보』, 2005. 6. 13).

9) 한국갤럽여론조사에 따르면 2004년 7월 8일 현재, 수도이전 찬반 질문에 반대 51.3%, 찬성 38.7%이었으며, 수도이전 추진에 대해서는 국민투표로 결정이 67.5%, 정부안대로 실행이 27.4%이었다.

10) 심산사상연구회, 『김창숙 문존』(성균관대학 출판부, 2001), ‘한사일부가(漢師一夫歌)’

11) “촉발하기(triggering), 경계짓기(demarcating) 호명하기(calling) 등 다양한 언술(言述)적 장치, 심리전적 기제들을 활용해 ‘적의(敵意)의 리더십’을 창출 유지 강화하면서 지극히 편협하고 배타적인 ‘개혁정치’를 추구해왔다고 비판한다(송호근, 『한국, 어떤 미래를 선택할 것인가』, 21세기북스, 2005).

12) 김선혁(“2030 한국의 정치지평”, 한국미래학회 월례발표회, 2005년 6월 11일).

행복법 제4조가 말하는 국토균형개발차원의 공공기관 177개의 지방이전도 바로 국토개발의 바람직한 원칙이 지켜지지 않은 파행적 시도의 극치다. 이전을 통해 지방이 발전하려면 무엇보다 먼저 기관이 제대로 작동할 수 있어야 한다. 그러자면 업무계층상 상위 직속 정부부처가 있는 통근권 안에 당연히 공공기관이 자리잡아야 하지 않는가.

정부부처와 공공기관의 지방이전은 수도 서울의 대표 문제점인 “길에서 시간을 허비하는” 교통체증을 줄이자는 뜻도 한몫 한다. 그런데도 산하 공공기관을 수도권 또는 충남 바깥에 자리잡게 하려함은 상급부처와 업무연락에 나선 직원들로 하여금 길에서 시간을 허비하게 하는 것이니, 참으로 어처구니없는 교통체증의 정책적 유발이다.

정치의 편협은 정책의 왜곡을 낳는다. 그 결과로 파생하는 정책의 실패는 결국 정치의 실패로 이어졌고 또 이어질 것이다. 이 악순환의 고리 한 가운데에 신행정수도에 이어 행복도시가 자리잡고 있다.